



Iedereen

Het Brusselse Belangenspel

In de aanloop naar de Europese verkiezingen op 22 mei beschrijft Betto van Waarden, voormalig stagiair en beleidsmedewerker bij Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur van de Europese Commissie, de dagelijkse praktijk van de politieke besluitvorming in Brussel.

door Betto van Waarden 22-05-2014

De Europese Unie blijft een abstract concept voor veel burgers. Wanneer ik mensen vertel dat ik voor de Commissie werkte, kijken ze me blanco aan. Zelfs degenen die het verschil tussen Commissie, Raad en Parlement weten, hebben meestal geen beeld van wie in deze instituties werken en wat ze van dag tot dag doen. Daar de algemene desinteresse in de Europese verkiezingen deels lijkt te komen door de anonimiteit van deze instituties wilde ik ze een gezicht geven en laten zien hoe ze functioneren. Ik wilde laten zien dat de EU noch de technocratische god van de eurofielen, noch het verschrikkelijke monster van de eurosceptici is. Dat het een grote organisatie is net als vele andere, met mensen die binnen een bepaalde context hun werk doen. In mijn eerdere columns heb ik aspecten van het beleidsproces in Brussel beschreven. In deze laatste column zal ik in het kort proberen aan te geven waarom dit proces vaak zo ingewikkeld en traag is.

Europa's vijfhonderd miljoen burgers hebben een ontelbaar aantal belangen, die verschillende soorten EU-medewerkers in overeenstemming proberen te brengen. Dat doen ze binnen culturele en taalkundige beperkingen, maar bovenal binnen institutionele beperkingen. De EU heeft beperkte macht. Om die reden gaan veel voorbereidende discussies in Brussel over de vraag of de EU waarde kan toevoegen op een terrein, wat EU-wetgeving zou rechtvaardigen. Zelfs op gebieden waar de EU volledige bevoegdheden heeft, kan ze niet snel beleid maken zoals veel Europese parlementaire stelsels. De EU lijkt meer op het Amerikaanse presidentiële stelsel, met een scheiding van

machten – ontworpen om zorgvuldig te beraadslagen. De Commissie, de Raad en het Parlement moeten het met elkaar eens zijn voordat een wet aangenomen kan worden.

De Commissie vertegenwoordigt het algemene Europese belang en stelt beleid voor, gebaseerd op een technocratische beoordeling van wat het beste zou zijn voor Europa. Tijdens dit beoordelen raadpleegt ze stakeholders in heel Europa en schat de impact in die de beleidsideeën zouden kunnen hebben. Omdat de Commissie het beleid ook uitvoeren moet, pleit ze in onderhandeling met de andere instituties vaak voor pragmatische oplossingen. De Commissie wilde bijvoorbeeld een relatief ongespecificeerd budget voor het nieuwe onderwijsprogramma Erasmus+, zodat het geld de komende zeven jaar gebruikt kan worden waar dat het meest nodig is. Ze pleitte ook voor een snelle Commissie-benoeming van de Europese Cultuurhoofdsteden in de toekomst, zodat de betrokken Hoofdstad zes maanden eerder zou kunnen beginnen met de voorbereidingen en fondsenwerving dan in het huidige systeem. Ook binnen de Commissie zijn er uiteenlopende belangen: de verschillende Directoraat-Generalen willen soms innoveren, terwijl het overkoepelende Secretariaat-Generaal – verantwoordelijk voor institutionele en beleidsmatige samenhang – meer conservatief van aard is.

Het Parlement vertegenwoordigt de Europese burgers. In de praktijk worden die burgers vooral vertegenwoordigd door belangengroepen die lobbyen bij specifieke europarlementariërs. Gebaseerd op het lobbyen van universiteiten of mbo's (die intern eerst hun eigen Europese standpunt moeten bepalen) zou het Parlement dan bijvoorbeeld kunnen proberen om in beleidsteksten over onderwijs specifieke paragrafen en fondsenpercentages te krijgen. Het algemene Parlementsstandpunt in onderhandelingen wordt eerst bepaald door de verschillende politieke groepen in het Parlement – die op hun beurt hun standpunten weer hebben bepaald na discussies tussen politieke partijen van dezelfde kleur uit verschillende lidstaten. Tijdens onderhandelingen proberen europarlementariërs vaak politieke publiciteit te regelen, die ze later voor hun herverkiezing kunnen gebruiken. In tegenstelling tot het pragmatische voorstel van de Commissie om één budget met verschillende onderdelen te hebben voor Erasmus+ wilde het Parlement bijvoorbeeld een apart budget voor het onderdeel jeugdbeleid dat het aan kiezers kon tonen. Omgekeerd kunnen europarlementariërs niet instemmen met suggesties van de Commissie en Raad die slechte publiciteit voor hen zouden kunnen opleveren.

De Raad vertegenwoordigt ten slotte de lidstaten en probeert zodoende om de nationale soevereiniteit te bewaken en de Commissie en het Parlement in bedwang te houden. Voordat de Raad kan gaan onderhandelen met de andere

instituties moeten de 28 lidstaten – met verschillende talen, culturen, en belangen – eerst hun gezamenlijke standpunt bepalen. Soms zijn hun belangen tegenovergesteld aan die van de Commissie. De Raad wilde bijvoorbeeld meer geld voor de nationale agentschappen die Erasmus+ moeten implementeren in de lidstaten, maar minder voor de centrale administratie van het programma van de Commissie. Soms kost het bepalen van het Raadsstandpunt veel tijd: sommige lidstaten steunden de voorgestelde garantiefaciliteit voor studentenleningen omdat het Europese studenten zou vergemakkelijken om in een ander EU-land een master te behalen; sommige waren er tegen omdat ze al een nationaal leenstelsel hebben en niet willen betalen voor een tweede; sommige waren bang dat het zou leiden tot een nationale braindrain omdat studenten naderhand in hoge-inkomenslanden zouden moeten blijven om de leningen te kunnen afbetalen; sommige vreesden dat hun populaire universiteiten overspoeld zouden worden met studenten van elders; en sommige wilden studenten gewoon niet opzadelen met schulden tijdens een crisis. Om de nationale standpunten van tevoren te bepalen, moeten lidstaten intern beraadslagen met hun verschillende bestuurlijke lagen (in Duitsland zijn bijvoorbeeld de Länder verantwoordelijk voor onderwijsbeleid) en allerlei nationale stakeholders. Net als de Commissie lijkt de Raad vaak een meer assertieve (voorzittersland) en conservatieve (Secretariaat van de Raad) kant te hebben.

Wetgeving creëren in de Brusselse warwinkel blijft een bijzonder moeilijke, maar historisch waardevolle onderneming

Al dit consulteren op verschillende niveaus is tijdrovend en complex. En zodra de drie EU-instituties een keer hebben onderhandeld, moeten ze veel van hun stakeholders opnieuw raadplegen. Het onderhandelingssteam van de Commissie moet beraadslagen met de andere Commissie DGs, het Parlementsteam met de andere europarlementariërs, en het Raadsteam met de lidstaten. Die eerste laag van stakeholders moet vervolgens vaak weer de lagen van stakeholders daaronder raadplegen. De complexiteit neemt verder toe wanneer institutionele belangen tijdelijk samenkomen. De Commissie en het Parlement zijn over het algemeen meer pro-Europees en staan daarom tegenover de 'nationalistische' Raad; het Parlement en de Raad zijn wetgevende machten die samen proberen om de uitvoerende macht van de Commissie te beperken; en de Commissie en de lidstaten van de Raad hebben vergelijkbare hiërarchische structuren, waardoor ze gemakkelijker met elkaar communiceren dan met het niet-hiërarchische Parlement. Tenslotte wordt het proces van het in overeenstemming brengen van verschillende belangen verlengd door de consensuscultuur in de EU. In tegenstelling tot in parlementaire stelsels is er geen permanente meerderheid om beleid er door

te drukken, maar zelfs wanneer er tijdelijke coalities rond onderwerpen zijn proberen de verschillende partijen doorgaans om unanimititeit te bereiken in plaats van te stemmen.

Beleid maken in Brussel is complex, omdat het tijd kost om de verschillende belangen van de burgers, overheden en maatschappelijke middenvelden van 28 landen in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. Dit proces vereist een combinatie van supranationale en intergouvernementele instituties met beleids- en landenexperts, coördinatoren en managers, en tolken en vertalers. Enerzijds kan de EU worden vergeleken met een groot bedrijf of een overheid: er zijn verschillende soorten medewerkers in dienst die gemotiveerd en hard werken, maar ook persoonlijke belangen hebben en fouten maken. Anderzijds zijn de institutionele, taalkundige en culturele omstandigheden in Brussel zo bijzonder dat het functioneren van de EU eigenlijk niet vergeleken kan worden met een 'efficiënt' bedrijf met winstoogmerk, of zelfs een overheid van een land met maar één taal en een paar miljoen inwoners. Wetgeving creëren in de warwinkel van uiteenlopende Europese belangen blijft een bijzonder moeilijke, maar historisch waardevolle onderneming.

Vandaag kunnen we stemmen om die onderneming te steunen.

Lees hier [Betto van Waardens eerdere blogs over de dagelijkse praktijk van de politieke besluitvorming in Brussel \(http://www.groene.nl/tag/europa-blog\)](http://www.groene.nl/tag/europa-blog)
